

国有困难企业退休人员 医疗保险
Guoyou Kunnangqiye Tuixiurenyuan Yiliaobaoxian **现状及对策研究**
Xianzhuang Ji Duiceyanjiu

王 竞 主编

原子能出版社

国有困难企业退休人员医疗保险 现状及对策研究

王 竞 主编

原子能出版社

图书在版编目(CIP)数据

国有困难企业退休人员医疗保险现状及对策研究/王竞主编.
—北京:原子能出版社,2008.2
ISBN 978-7-5022-4095-0

I. 国… II. ①王… III. 国有企业-医疗保险-研究-中国
IV. F842.684

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 016728 号

国有困难企业退休人员医疗保险现状及对策研究

出版发行	原子能出版社(北京市海淀区阜成路 43 号 100037)
责任编辑	卫广刚 任重远
印 刷	廊坊市兰新雅彩印有限公司
开 本	787mm×960mm 1/16
字 数	256 千字
印 张	15.5
版 次	2008 年 2 月第 1 版 2008 年 2 月第 1 次印刷
书 号	ISBN 978-7-5022-4095-0
经 销	全国新华书店
定 价	48.00 元

版权所有 侵权必究 <http://www.aep.com.cn>

课题组成员名单

课题组顾问

- 田小宝 中国劳动保障科学研究院院长 研究员
宋建华 福建省劳动和社会保障厅原副厅长

课题组组长

- 王 竞 中国劳动保障科学研究院副院长
副研究员

课题组成员

- 赵 云 陕西省劳动和社会保障厅副厅长
邱 妍 中国劳动保障科学研究院室主任
研究员
吕润泽 中国劳动保障科学研究院科研处
硕 士
关志强 劳动保障部社会保障研究所室主任
副研究员
王 斌 浙江省劳动保障科学研究院
赵润录 陕西省劳动保障科学研究所所长
闫 华 陕西省劳动保障科学研究所
毛 璞 陕西省劳动保障科学研究所
饶 风 四川省劳动和社会保障研究所所长

高小莉	四川省劳动和社会保障厅医保处副处长
胡照舜	四川省劳动和社会保障厅医保处
周卓儒	四川省劳动和社会保障研究所
余 安	中国劳动保障科学研究院室主任
苗春雨	中国劳动保障科学研究院办公室
朱晓彬	拜耳医药保健有限公司
顾林媛	拜耳医药保健有限公司
杨晓燕	拜耳医药保健有限公司
施 阳	拜耳医药保健有限公司

序

从我国公费医疗、劳保制度的改革,到城镇职工基本医疗保险制度框架的构建已经走过了十三年的历程,具有中国特色的城镇职工基本医疗保险制度在全国已经基本建立,多层次的医疗保险体系也开始逐步完善,但是国有困难企业退休人员医疗保险问题还没有在全国得到彻底解决。该问题是在我国经济体制改革的大环境下,由于国有企业改制与医疗制度改革相互交叉而所形成的,因此其涉及的背景十分复杂。近年来,各级党和政府都对该问题给予了高度关注,一些省市在实践中积极探索,积累了宝贵经验,为全面解决国有困难企业退休人员的医疗保险问题奠定了非常重要的基础。

《国有困难企业退休人员医疗保险现状及对策研究》是中国劳动保障科学研究院与拜耳医药保健公司合作开展的应用性、政策性都非常强的研究课题,也是近年来我国为数不多全面涉及该领域的研究项目。该课题的研究得到了许多省市劳动和社会保障部门的重视和支持。课题组克服各种困难先后收集了全国二十多个省、几十个地市、企业的资料和数据,对出现的问题、存在的困难和积累的经验进行了较全面的科学分析、周密归纳和系统论证,并有针对性地提出了对策建议。从某种意义上说,该课题既是对长期困扰各级政府、企业和退休人员的困难企业退休人员医疗保险问题的全面梳理,也是对各地解决这一问题所进行实践探索的效果评估,更是对在今后比较短的时间内

在全国范围彻底解决这一问题的思路探讨。相信本课题研究的成果将促进各方面更加重视对这一问题的认识、理解,也将对促进各地因地制宜地提出解决问题的对策大有裨益。

当前,我国正处在经济体制转轨和社会巨大变革的过程中,各项制度改革的交织,必然会引发深层次矛盾的碰撞,因此分析和研究那些体制、制度交错所带来的问题并提出解决这些问题的政策建议,将是今后一个时期社会科学研究工作的重点之一。

党的十六届六中全会明确了构建社会主义和谐社会的指导思想、目标任务和基本原则,劳动保障“十一五”规划又进一步明确了我国医疗保险制度改革和发展的目标。中国已经进入“老龄化社会”,加之城镇化速度的加快和大量农村劳动力向非农产业的转移,要求城镇医疗保险制度必须不断完善。衷心希望劳动保障科研工作者能够不断深入基层调查研究,将科学研究与实际工作紧密地结合在一起,为党和国家制定相关方针政策提供更多理论依据和实证参考。

中国劳动保障科学研究院院长 研究员

田小宝

2007年7月30日

目 录

概 要	(1)
主报告	(7)
引言	(7)
研究目的和内容	(7)
“困难企业”和“退休人员”概念的界定	(8)
研究方法	(9)
总报告	(10)
国有困难企业退休人员医疗保险问题产生的背景	(10)
国有困难企业退休人员医疗保险现状分析	(12)
中央及地方采取的基本政策措施	(15)
目前存在的问题和形势分析	(33)
政策建议	(41)
分报告之一	
东部及经济发达地区分报告	(47)
东部及经济发达地区国有困难企业退休人员医保现状	(47)
东部及经济发达地区解决问题的基本措施与手段	(50)
东部及经济发达地区国有困难企业退休人员医保的	

解决途径及问题思考	(56)
-----------------	------

分报告之二

陕西省分报告	(62)
--------------	------

国有政策性破产企业的现状研究	(62)
----------------------	------

国有政策性破产企业退休人员医疗保险参保问题

研究及原因分析	(71)
---------------	------

政策建议	(80)
------------	------

分报告之三

四川省及西南地区分报告	(83)
-------------------	------

国有破产改制企业退休人员基本状况分析	(83)
--------------------------	------

破产改制企业退休人员参加医疗保险过程中存在的

主要困难和问题	(88)
---------------	------

做好破产改制企业退休人员参加医疗保险的

几点建议	(93)
------------	------

中央及地方相关政策文件摘编	(96)
---------------------	------

后记	(237)
----------	-------

概 要

中国的公费、劳保医疗、福利型医疗保障制度改革始于 1994 年的“两江试点”，而 1998 年国务院颁布《关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》则成为我国建立真正意义上的新的医疗保险制度的里程碑。经过十三年的努力，具有中国特色的城镇职工基本医疗保险制度已在全国范围内初步建立，政策体系基本形成，覆盖范围不断扩大，多层次的医疗保障体系的雏形日趋清晰。但是在取得这些辉煌成绩的背后还有一些难点问题急需解决，这其中就包括国有困难企业退休人员的医疗保险问题。

《国有困难企业退休人员医疗保险现状及对策研究》是中国劳动保障科学研究院在拜耳医药保健有限公司的大力支持下开展的横向联合研究课题。

课题分为总报告和三个分报告。总报告主要立足于分析在我国建立城镇职工基本医疗保险的过程中出现国有困难企业退休人员医疗保险问题的背景，归纳研究了各地在解决这一问题时的基本做法，同时提出了根本解决这一问题的政策建议。总报告第一部分阐述了国有困难企业退休人员医疗保险问题是由于国有企业改革、改制进程与我国城镇职工医疗保险制度改革进程相互交叉、碰撞所带来的矛盾，问题所涉及的人员是双重改革压力下形成的特定人群，是社会保障制度应该给予高度关注和倾斜的弱势群体。报告第二部分分析了国有困难企业在全国分布的状况和这些企业退休人员的医疗保险现状。根据部分省市的不完全统计，尽管已经有一部分经济发达地区基本解决了这一问题，但是目前在全国

范围内还有相当数量的困难企业退休人员医疗保险问题仍然没有得到落实。报告第三部分列表分析了不同经济发展水平地区在解决这一问题时制定的相关政策措施,其中包括对困难企业的界定、对参保人群的划分、对缴费办法、医保待遇水平等问题的确定。同时报告对各地政策进行了客观的评估,从总体趋势上分析了各地政策的关注点和创新点。报告第四部分首先对造成困难企业退休人员医疗保险问题的原因进行了剖析,其次分析比较了部分发达国家医疗保险的基本做法,同时归纳了各地在解决问题的过程中存在的难点,另外还指出了当前加快解决这一问题的有利条件。报告第五部分提出了可操作性的政策建议,主要包括基本原则和具体步骤。基本原则一是以财政为主承担弱势群体基本医疗保险责任的原则,二是坚持“分灶吃饭”、以同级财政负担为主的原则,三是坚持立足当前、兼顾长远的原则,四是坚持因地制宜、灵活多样的原则。具体的工作步骤是:一方面要抓住机遇适时并轨,这包括1.摸清底数作好测算;2.政府主导明确责任;3.分类管理部门联动;4.因地制宜制度创新;5.明确任务分步实施。另一方面是完善制度建立长效保障机制。这主要包括一是企业自身应作为第一道防线防控欠缴社会保险费现象的发生。二是要设置解决企业欠缴各类社会保险费的预案。三是政府可通过适当提高社保统筹层次,降低医保基金运营风险,增强基金的调剂能力等。

分报告主要是根据我国地域特点和经济发展水平的不同,分为东部及经济发达地区分报告、四川省(西南地区)分报告和陕西省分报告。分报告主要立足本地区或经济发展相似地区的特点,深入分析当地困难企业退休人员医疗保险的现状,特别是在解决该类问题的过程中所遇到的各种复杂问题和困难,同时也提出了切实可行的政策建议以及需要关注的焦点问题。

Abstract

China initiated the reform of medical insurance system, which was kind of welfare system with costs borned by either the public finance or the enterprises, by staring with the pilot projects in Zhenjiang City and Jiujiang City of Jiangsu Province in 1994. In 1998, the State Council issued the Decision on Developing a Basic Medical Insurance System for the Workers in Cities, which turned to be a milestone in terms of developing a new medical insurance system in China. With 13 years of efforts, a basic medical insurance system for urban workers with Chinese features has been initially developed throughout China, with institutional framework being in place, coverage being increasingly extended, and gradually establishment of a multi - tier medical insurance schemes. However, apart from these achievements, some problems need to be tackled urgently, inclusive of the medical insurance benefit and others for the retirees from those state - owned enterprise (hereafter abbreviated as SOEs) with financial difficulties.

The Study on the Current Medical Insurance Situation of the Retirees from the State - owned Enterprises with Financial Difficulties and its Solutions is a project jointly conducted by Chinese Academy of Labour and Social Security and the Bayer Health Care,

and funded by the latter.

The Study consists of one general report and three sub – reports. Based on the analysis to the historical background which brought out social insurance problems to the retirees from the SOEs with financial difficulties in the process of developing a basic medical insurance system for urban workers in China, the general report analyzes and sums up the common practices in localities in resolving these problems, and put forward to some policy proposals in hoping of solving the problems completely. In the first part of the general report, it elaborates that the social insurance problems concerning the said retirees resulted from the entangled conflicts and contradictions by the SOEs reform & restructuring and the reform of medical insurance system for urban workers. The people involved by these problems belong to a specific vulnerable group resulted from the pressure of these two reforms, to who great concerns and preferential policies should be given in terms of social security. In the second part, it covers the distribution of such SOEs and the current social insurance situation of these retirees. Statistics shows that such problems have been tackled in some regions with better economic conditions, but have NOT been settled for quite a few retirees from such SOEs nationwide. In the 3rd part, it covers by tables, the relevant local polices and measures made by the localities with different economic development levels, including the definition of SOEs with financial difficulties, provisions on the participants, contribution methods and benefit level. In addition, an objective evaluation to the policies and local measures is made from an overall development trend perspective, analysis is also made on the policy concerns and breakthroughs. In the 4th part of the general report,

it starts with an analysis to the causes of the medical insurance problems relating to the retirees from the said SOEs, followed by a comparison of the normal practices in this regard in some developed countries. Then, it summarizes the difficulties encountered by the localities in the course of solving these problems and also points out the advantages available for the localities in terms of facilitating the resolution of these problems. In the 5th part of the general report, it puts forward the policy proposals, including basic principles and operation steps/stages. The basic principles are as follows: first, public finance shall shoulder the major responsibility concerning basic medical insurance for vulnerable groups; second, sticking to the cost – sharing principle while main part covered by the public finance at the same level; third, taking the current realities as the standpoint and also taking the long – term trend into consideration; forth, suiting measures to local conditions and also be flexible. Operation steps are: on one hand, taking hold of good opportunities to integrate these schemes, including: a, to know well about the existing data concerned and make good projections; b, to clearly identify the responsibilities of the stakeholders involved by the system, with the government playing a predominant role; c, to separate the management/administration by giving clear mandates, with coordination available among these organizations; d, to suit the measures to local situations and also to innovate the system and institution; e, to clearly identify the missions and to implement it in different steps. On the other hand, efforts shall be made in improving the medical insurance system and in developing a long – term effective guarantee mechanism. This mainly includes: a. Enterprise, being the first defense line of preventing incompliance, should pay the so-

cial insurance contributions in time and in full amount. b. Solutions / Proposals should be available to tackle with the incompletion in question. c. The government could raise the social insurance pooling level, so as to lower the operational risk of medical insurance and to enhance the fund's solidarity.

According to the regional characteristics and difference of economic development levels in China, three sub-reports are provided. Namely, one covering the situation in eastern and developed areas in China, one dealing with Sichuan Province (southwest of China), the other dealing with that in Shaanxi Province. Each sub-report focuses on the features of one region/province and other areas with similar situation in terms of economic development, gives a thorough analysis to the current medical insurance situation of retirees from the SOEs with financial difficulties, especially to the complicated issues and difficulties encountered in the course of solving this kind of problems. In addition, some feasible policy proposals and the focus of the problems demanding special concerns are also put forward in the sub-reports.

国有困难企业退休人员医疗保险 现状及对策研究

（主报告）

一、引言

国有困难企业退休人员医疗保险现状及对策研究是中国劳动保障科学研究院在拜耳医药保健有限公司的大力支持下开展的横向联合研究课题。课题得到了北京、上海、浙江、福建、山东、河南、江西、安徽、贵州、广西、云南、陕西、辽宁、吉林等省市劳动保障部门的重视和大力支持。课题于2005年8月正式启动，2006年底完成研究报告总报告和分报告初稿。浙江、四川、陕西等省的劳动保障研究机构承担了相关子课题的研究和分报告的撰写任务。该课题的研究还得到了劳动保障部社会保障研究所的大力支持。

（一）研究目的和内容

党的十六大以来，中央提出了一系列重大战略决策和方针，特别是“以人为本”、“和谐社会”等一系列理论的提出，更是深深得到了全国人民的一致拥护。医疗保险问题是关乎百姓利益的大事，而企业退休人员的医疗保险问题更是得到各级党委和政府的高度重视。

随着我国社会主义市场经济体制的建立和不断完善，经济体制、政治体制改革更加深化，各种矛盾交织在一起必然会引发一些利益上的冲

突，国有困难企业退休人员的医疗保险问题就是在这样的大背景下产生的。

在我国，医疗保险的概念和制度建设仅仅是近十多年以来才逐步开始探索并不断建立健全的。但同时现行的医疗保险制度框架又是在原有公费、劳保医疗制度的基础上变革而来的，因此新旧医疗制度的更替，再加之深刻的企业改革所带来的巨大震动，使得国有困难企业退休人员的医疗保险问题成为特殊背景、特殊时期产生的特殊人群的特殊问题。而这一特殊群体明显的弱势地位，就更使其成为各方面高度关注的焦点，并由此成为维护社会公平、安定与和谐的重要“信号”。可以说研究和探讨这样错综复杂的社会问题实为难上加难。

基于以上，并鉴于目前国内与此相关的研究比较薄弱，而各地在解决这类问题的实践上又差距较大，为此本课题以“国有困难企业退休人员医疗保险”问题为研究对象，重点分析、研究和评估该问题产生的根源、发展状况以及各级地方政府制定的相关政策和措施，试图提出进一步解决国有困难企业退休人员医疗保险问题的思考路径和政策建议。

（二）“困难企业”和“退休人员”概念的界定

该课题研究最主要的两个概念就是何谓“困难企业”和“退休人员”，如果这两个问题界定不清，势必会影响课题结论的科学性。由于目前没有任何部门对“困难企业”的概念给出一个明确的权威量化指标，为此本课题组试图从两个角度诠释这一概念。一是我们收集了20多个省、市的相关文件，并对其中涉及的“困难企业”的概念进行了梳理，基本理出了相对一致的概念内涵。二是为了研究的方便，我们省略了分析造成国有企业困难原因的复杂环节，而是将“困难企业”统一模糊地界定为“由于各种原因不能按时足额为本企业职工缴纳医疗保险费的企业”。这样就避免了无谓地纠缠于某些原因、概念的分析，以至于使研究无法顺利开展的问题。同样，我们对“退休人员”的概念也统一界定为“按照国家关于企业职工退休年龄的相关法律法规的规定正常退休的人员”，而未将企业、行业或地方自行决定“提前办理